

**Advies van de federale Ombudsman over  
het wetsvoorstel DOC 55 1380/001 van 24 juni 2020  
teneinde klokkenluiders een wettelijke status te verlenen  
en bescherming te bieden**

Brussel, 25 januari 2021

## **1. Inleiding**

Dit advies werd opgesteld door de federale Ombudsman op vraag van de commissie voor Justitie van de Kamer van volksvertegenwoordigers dd. 7 januari 2021.

De federale Ombudsman werd in 1995 bij wet opgericht en is een onafhankelijke instelling die als opdracht heeft klachten van burgers over federale administraties te onderzoeken en, op verzoek van de Kamer van volksvertegenwoordigers, onderzoek in te stellen naar de werking van de federale administraties. In 2013 werd deze opdracht bij wet uitgebreid<sup>1</sup> en werd de federale Ombudsman het meldpunt voor veronderstelde integriteitsschendingen in de federale administraties door hun personeelsleden. Als meldpunt staat de federale Ombudsman sinds 1 april 2014 in voor het informeren van personeelsleden, het geven van advies, het voeren van onderzoek en de bescherming van klokkenluiders.

Op basis van onderzoeken doet de federale Ombudsman aanbevelingen die nodig zijn om de administratieve praktijk en de wetgeving te verbeteren. Hij brengt daarover verslag uit aan de Kamer van volksvertegenwoordigers.

Met de uitbreiding van zijn bevoegdheid tot het onderzoek van meldingen van misbruik en fraude binnen de federale overheid en de bescherming van klokkenluiders, heeft de federale Ombudsman ervaring en kennis opgebouwd op het vlak van integriteit binnen de federale administraties. Daarbij kon hij een aantal knelpunten detecteren die aanleiding hebben gegeven tot de aanpassing van de wet van 15 september 2013 en het systeem van bescherming hebben versterkt.<sup>2</sup>

Voorliggend advies van de federale Ombudsman bestaat uit een korte toelichting over de ervaring van de federale Ombudsman met de meldprocedure in het algemeen en met de bescherming van klokkenluiders of melders in het bijzonder; een inleiding op de *EU-richtlijn 2019/1937 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2019 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden*; een artikelsgewijze bespreking van het wetsvoorstel en een besluit.

---

<sup>1</sup> Wet van 15 september 2013 betreffende de melding van een veronderstelde integriteitsschending in de federale administratieve overheden door haar personeelsleden.

<sup>2</sup> Wet van 8 mei 2019 tot wijziging van de wet van 15 september 2013 betreffende de melding van een veronderstelde integriteitsschending in de federale administratieve overheden door haar personeelsleden.

# de federale Ombudsman

## **2. Het onderzoek van veronderstelde integriteitsschendingen binnen de federale overheid**

### **2.1. Organisatie van de meldprocedure voor personeelsleden van de federale overheid**

De federale Ombudsman staat in voor het geven van informatie en advies over de meldprocedure, het onderzoek van meldingen en het beschermingsstatuut. Voor het uitvoeren van deze bevoegdheden richtte de federale Ombudsman een nieuwe afdeling op, met name het Centrum Integriteit. De afdeling bestaat uit de federale ombudsmannen, twee Nederlandstalige onderzoekers en twee Franstalige onderzoekers.

Naast de federale Ombudsman als externe component van de meldprocedure, zijn er ook de vertrouwenspersonen integriteit aangesteld binnen de administraties als interne component. De vertrouwenspersonen integriteit vormen het laagdrempelig aanspreekpunt voor personeelsleden van de federale overheid die informatie willen over de meldprocedure en advies over de ontvankelijkheid. De vertrouwenspersonen integriteit genieten een bescherming voor de duur van hun mandaat (in de regel zes jaar) en tot drie jaar na de beëindiging van hun mandaat.

De meldprocedure bevat geen verplicht cascade- of getrappt meldingssysteem. Het personeelslid kan kiezen om zich te richten tot: zijn functioneel of hiërarchisch meerdere, de vertrouwenspersoon integriteit van zijn eigen organisatie of rechtstreeks tot de federale Ombudsman.<sup>3</sup>

Enkel personeelsleden van een federale administratieve overheid kunnen een veronderstelde integriteitsschending melden en kunnen bescherming krijgen. Dat betreft statutaire personeelsleden, stagiairs en personeelsleden met een arbeidsovereenkomst die in dienst zijn bij een federale administratieve overheidsdienst of minder dan twee jaar uit dienst zijn.

Een melder van een veronderstelde integriteitsschending binnen de wet van 15 september 2013 is een personeelslid dat eerlijk en op basis van een redelijk vermoeden een handeling of het nalaten van een handeling meldt die binnen de omschrijving van een integriteitsschending valt.<sup>4</sup> De gemelde feiten mogen niet ouder zijn dan vijf jaar.

### **2.2. De bescherming binnen de meldprocedure voor personeelsleden van de federale overheid**

Naast de vertrouwenspersonen integriteit, zijn er nog drie categorieën die een beschermingsstatuut krijgen. Het beschermingsstatuut wordt van rechtswege toegekend aan de melder indien de melding ontvankelijk is. De beschermingsperiode start met terugwerkende kracht vanaf de datum van de vraag om voorafgaand advies.<sup>5</sup>

Ook ieder personeelslid dat uitgenodigd wordt voor een individuele verklaring binnen het onderzoek krijgt een beschermingsstatuut, alsook de raadsman indien deze een personeelslid is van de federale overheid.

---

<sup>3</sup> Artikel 4 van de wet van 15 september 2013.

<sup>4</sup> Artikel 2, 3° van de wet van 15 september 2013.

<sup>5</sup> De vraag om voorafgaand advies is de fase voorafgaand aan de melding, waarbij een personeelslid van de federale overheid vraagt aan de vertrouwenspersoon integriteit of de federale Ombudsman om de ontvankelijkheid te toetsen van wat men wil melden, cf artikel 6 en 7 van de wet van 15 september 2013.

## de federale Ombudsman

De bescherming duurt tot drie jaar na het afronden van het schriftelijk rapport van het onderzoek of na een definitieve gerechtelijke uitspraak.

Personeelsleden met een beschermingsstatuut worden beschermd tegen maatregelen met een nadelig gevolg voor de arbeidsvoorwaarden of de arbeidsomstandigheden.

De bescherming van de melder zal stopgezet worden bij het afsluiten van het onderzoek indien blijkt dat de melder gehandeld heeft wetende dat de melding niet eerlijk was of de melder zelf betrokken blijkt te zijn bij de vastgestelde integriteitsschending. Voor de betrokkenen bij het onderzoek kan de bescherming stopgezet worden indien blijkt dat bewust oneerlijke, niet-waarheidsgetrouwe en manifest onvolledige informatie werd gegeven aan de onderzoeker of indien het personeelslid zelf betrokken was bij de vastgestelde integriteitsschending. Aan het einde van een onderzoek worden de personeelsleden schriftelijk op de hoogte gebracht over het al dan niet stopzetten van hun bescherming.

Binnen de wet is niet in een bescherming voorzien bij melding aan de functioneel of hiërarchisch meerdere. Wel zegt de wet dat de functioneel of hiërarchisch meerdere vertrouwelijk moet omgaan met de identiteit en de rechtstoestand van de melder en dat hij ervoor moet zorgen dat de melder geen nadelige gevolgen ondervindt. Ook bij een publieke melding (media, enz.) is niet in een beschermingsstatuut voorzien.

Wanneer een personeelslid een beroep doet op het beschermingsstatuut geldt de omkering van bewijslast en is het aan de leidend ambtenaar van de betrokken administratie om aan te tonen dat de genomen maatregel geen verband houdt met de melding of de betrokkenheid bij het onderzoek.

Indien de federale Ombudsman meent dat dit onvoldoende bewezen is, heeft dat tot gevolg: 1) dat er een tuchtprocedure opgesteld moet worden jegens de persoon die de maatregel genomen heeft of die dreigt met de maatregel en 2) dat de federale Ombudsman een voorstel zal doen om de genomen maatregel of de nadelige gevolgen teniet te doen of te compenseren.<sup>6</sup>

Een beschermd personeelslid kan als beschermingsmaatregel een tijdelijke herplaatsing vragen naar een andere afdeling van de overheidsdienst of naar een andere overheidsdienst.

Tussen 2014 en 2020 inbegrepen, heeft het Centrum Integriteit tien beschermingsdossiers behandeld, waarvan twee dossiers werden beoordeeld als gegrond. In het ene dossier werd de genomen negatieve maatregel, die opgelegd was door de hiërarchisch meerdere aan een betrokkene bij het onderzoek, door de werkgever ingetrokken. In het tweede dossier werd een financiële compensatie toegewezen door de werkgever aan de melder aangezien de betrokken overheidsdienst niet afdoende had aangetoond dat de negatieve maatregelen geen verband hielden met de melding. Vijf dossiers werden als ongegrond beoordeeld, na grondige analyse van de overgemaakte bewijzen. Twee dossiers werden terug ingetrokken tijdens de behandeling en één dossier is lopende.

Tot nu heeft nog niemand een beroep gedaan op de beschermingsmaatregel die ingevoerd werd bij de wetwijziging in 2019 om tijdelijk overgeplaatst te worden naar een andere dienst binnen de eigen overheidsdienst of naar een andere overheidsdienst.

---

<sup>6</sup> Artikel 16, § 5 van de wet van 15 september 2013, zoals gewijzigd door de wet van 8 mei 2019.

# de federale Ombudsman

## 2.3. Evaluatie van de beschermingsprocedure

Het beschermingsstatuut in de wet van 15 september 2013 bevat een aantal sterke punten zoals het feit dat de bescherming niet beperkt is tot de melder, dat de lijst van negatieve maatregelen niet exhaustief is opgesteld, dat de bescherming van rechtswege wordt toegekend en dat de bewijslast wordt omgekeerd.

Uit de behandelde beschermingsdossiers blijkt dat de geboden bescherming broos blijft en nog kan worden versterkt. De federale Ombudsman stelt vast dat het voor een administratie die betrokken is bij een verzoek tot bescherming, gemakkelijk kan zijn om elementen buiten het onderzoek te gebruiken om een bepaalde maatregel tegen een beschermde medewerker te rechtvaardigen. In dat geval is het voor de federale Ombudsman soms moeilijk om te beoordelen in welke mate de elementen die de administratie aanvoert, in andere omstandigheden al dan niet geleid zouden hebben tot het nemen van de betwiste maatregel.

De meest efficiënte bescherming is de vertrouwelijkheid van de naam van de melder en van het onderzoek. Dat betekent in de praktijk dat alleen de leden van het Centrum Integriteit toegang hebben tot die informatie, dat de naam van de melder nooit aan een derde wordt bekend gemaakt en dat de naam van de melder nooit in het eindrapport wordt vermeld. Dit eindrapport wordt enkel meegedeeld aan de leidend ambtenaar of aan de bevoegde minister. Deze vertrouwelijkheid is zeer belangrijk voor de onderzoeken. Een melder en een overheidsdienst moeten 100 % op de discretie van de federale Ombudsman kunnen rekenen. In de pers verschijnen soms berichten over onderzoeken van het Centrum Integriteit. Deze informatie komt nooit van de federale Ombudsman, die er juist omwille van die vertrouwelijkheid geen inlichtingen over kan geven, zelfs niet over het feit of er al dan niet een onderzoek loopt.

Uit de omschreven praktijk blijkt dat personeelsleden van de federale overheid een beroep kunnen doen op bescherming. Deze bescherming kan nog worden versterkt en uitgebreid. Daar wordt verder op ingegaan in *4.2 de artikelsgewijze bespreking*. Zo is er geen bescherming voor melders die burgerrechtelijk of strafrechtelijk aansprakelijk worden gesteld en is er in de wet niet voorzien in rechtsbijstand voor melders. De bescherming is vandaag ook nog niet voorzien op alle bestuurlijke niveaus, is deze voor de private sector nog erg beperkt en is er in niets voorzien voor het publiek maken van inbreuken.

De EU-richtlijn 2019/1937 inzake de bescherming van personen die inbreuken melden op het Unierecht is een kans om de huidige bescherming te versterken en om bepaalde zwakheden in de huidige regeling te ondervangen.

## 3. De EU-richtlijn 2019/1937

De *EU-richtlijn 2019/1937 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2019 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden* beoogt een hoog niveau van bescherming van melders en dat ter bescherming van het algemeen belang. Deze richtlijn moet ten laatste op 17 december 2021 omgezet zijn in Belgische wetgeving.

# de federale Ombudsman

De EU-richtlijn is van toepassing op zowel de private als de publieke sector, wat inhoudt dat zowel binnen de private als binnen de publieke sector in een veilige meldprocedure moet worden voorzien.

De lidstaten zijn verplicht een bescherming uit te werken voor melders van inbreuken op het Unierecht. Lidstaten hebben evenwel het recht om de minimale standaarden uit te breiden naar andere materies<sup>7</sup>.

Een groot aantal categorieën kunnen een beroep doen op de bescherming. Er wordt ten eerste een ruime interpretatie gegeven aan melders die een bescherming kunnen genieten: het melden vanuit de werkrelatie staat daarbij centraal. Daarnaast genieten ook facilitators bescherming. Dat zijn personen die vanuit de werk gerelateerde context de melder bijstaan in de meldingsprocedure. Ook derden die verbonden zijn met de melder, vanuit een persoonlijke of werk gerelateerde context, en die om die reden slachtoffer kunnen worden van represailles, kunnen een beroep doen op bescherming. Tenslotte kan de bescherming ook gelden voor rechtspersonen.

Het melden moet kunnen gebeuren via drie verschillende kanalen: een intern meldkanaal, een extern onafhankelijk meldkanaal en via het openbaar maken van vastgestelde schendingen van het Unierecht. Voor deze eerste twee niveaus bestaat er geen verplicht getrapt of cascadesysteem. Om bescherming te genieten bij het publiek maken van mogelijke onregelmatigheden – dit wil zeggen door te melden via de (sociale) media – worden wel voorwaarden vooropgesteld.<sup>8</sup>

De EU-richtlijn 2019/1937 bevat een niet-exhaustieve lijst van negatieve maatregelen waarvoor de beschermde personen de bescherming kunnen invoeren.<sup>9</sup> Verder legt de EU-richtlijn 2019/1937 in het kader van de bescherming nog een aantal maatregelen op zoals het beschermen van de identiteit van de melder, het informeren, het voorzien in rechtsbijstand, ... .

De federale overheidsdienst Economie stuurt het proces van omzetting van de EU-richtlijn 2019/1937 aan voor de private sector. De federale overheidsdienst Beleid en Ondersteuning stuurt het proces van omzetting aan voor de publieke sector op federaal niveau. Daarvoor werden een stuurgroep en drie werkgroepen opgericht: de werkgroep intern kanaal, de werkgroep extern kanaal en de werkgroep integriteitsbeleid. De federale Ombudsman werkt als deskundige mee aan deze omzetting voor het federale niveau.

Om elkaar als EU-lidstaat te steunen in het uitwerken en uitvoeren van het beleid inzake integriteit en klokkenluiden, werd in Den Haag op 24 mei 2019 het Europese netwerk “Network for European Integrity and Whistleblowing Authorities” (NEIWA) opgericht. Dit netwerk bestaat uitsluitend uit instellingen uit de publieke sector en tracht best practices uit te wisselen en in te spelen op uitdagingen die zich bij de omzetting van de richtlijn kunnen voordoen. Ook de federale Ombudsman maakt deel uit van dit netwerk.<sup>10</sup>

Hoewel de wet van 15 september 2013 in grote mate aan de bepalingen van de EU-richtlijn 2019/1937 voldoet voor wat betreft de federale publieke sector, biedt zij een kans om de huidige bescherming te

---

<sup>7</sup> Artikel 2 van de EU-richtlijn 2019/1937.

<sup>8</sup> Artikel 15 van de EU-richtlijn 2019/1937.

<sup>9</sup> Artikel 19 van de EU-richtlijn 2019/1937.

<sup>10</sup> <https://www.huisvoorklokkenluiders.nl/samenwerking/internationaal/europees-netwerk>.

# de federale Ombudsman

versterken en om bepaalde zwakheden in de huidige regeling te ondervangen. Dit wordt in het volgende deel nog verder toegelicht.

## **4. Commentaar van de federale Ombudsman bij het wetsvoorstel DOC 55 1380/001**

### **4.1 Algemene beschouwing**

Met het wetsvoorstel wordt door de indieners een algemeen wetgevend kader beoogd dat klokkenluiders een volwaardige bescherming biedt, zowel binnen de publieke als de private sector en onafhankelijk of er gemeld wordt aan een meldpunt dan wel openbaar gemaakt wordt.

Vanuit de ervaring opgedaan gedurende deze zes jaar met de bescherming die bepaald is in de wet van 15 september 2013 en door de nauwe betrokkenheid als deskundige bij het omzettingsproces van de EU-richtlijn 2019/1937, formuleert de federale Ombudsman een advies over de inhoud van het wetsvoorstel.

Het komt de federale Ombudsman niet toe een legistische, gedetailleerde analyse te maken van het wetsvoorstel. De federale Ombudsman wil wel in het algemeen opmerken dat het wetsvoorstel doorheen de tekst een aantal onduidelijkheden bevat, wat de structuur betreft, de gebruikte terminologie en de voorgestelde maatregelen.

### **4.2 Artikelsgewijze bespreking**

- **De artikelen 2 en 3 bepalen het toepassingsgebied van deze wet.**

#### ***Wat is een klokkenluider?***

Het wetsvoorstel geeft een ruime definitie van klokkenluider. In het wetsvoorstel kan de melder een natuurlijke persoon zijn, een rechtspersoon of een feitelijke vereniging.

Zowel in de wet van 15 september 2013 als in de EU-richtlijn 2019/1937 is de klokkenluider een natuurlijk persoon. In de EU-richtlijn-2019/1937 wordt de bescherming wel uitgebreid naar rechtspersonen.

Na omzetting van de EU-richtlijn 2019/1937 in nationaal recht zullen ook rechtspersonen bescherming kunnen genieten.

In het wetsvoorstel is er slechts sprake van klokkenluiders indien krachtens een wet of overeenkomst geheime informatie wordt overgemaakt.

De definitie van melder in de wet van 15 september 2013 wordt niet beperkt door de aard van de informatie. Zowel bij het overmaken van informatie die onder de discretieplicht valt als bij het overmaken van niet-vertrouwelijke informatie, lopen melders het risico slachtoffer te worden van represailles en hebben bijgevolg een beschermingsstatuut nodig.

**De federale Ombudsman adviseert het element *geheime informatie* in de omschrijving van de klokkenluider te schrappen zodat de bescherming niet beperkt is tot klokkenluiders die geheime bronnen overmaken.**

# de federale Ombudsman

## ***Wat kan gemeld worden?***

Het wetsvoorstel bevat geen definitie van wat gemeld of openbaar gemaakt kan worden.

In artikel 2 van het wetsvoorstel wordt bepaald dat bij de melding het persoonlijk belang van de melder de bescherming niet mag belemmeren indien de *onthullingen van ontegensprekelijk belang blijken te zijn*. Verder, in artikel 4 van het wetsvoorstel, wordt nog eens teruggekomen op het persoonlijk belang wanneer bepaald staat dat *het persoonlijk voordeel halen uit de melding of de openbaarmaking geen invloed mag hebben op de erkenning van de klokkenluiderstatus*.

De wet van 15 september 2013 maakt het onderscheid niet tussen de beweegredenen tot het melden enerzijds, zoals het melden vanuit rancune en het persoonlijk belang dat men nastreeft door te melden anderzijds. Bij de beoordeling van de ontvankelijkheid worden de persoonlijke beweegredenen niet in overweging genomen. Uit de praktijk wordt heel vaak gemeld in een conflictsituatie op het werk.

De federale Ombudsman moet wel nagaan of het voorwerp van de melding een klacht is uit persoonlijk belang met het oog op het rechtzetten van een persoonlijk nadeel dan wel een inbreuk is die ingaat tegen het algemeen belang. Klachten met betrekking tot het persoonlijk dossier van de melder zoals problemen met de loopbaan, worden doorverwezen naar de gewone klachtenprocedure in eerste- of tweedelijns. Een meldprocedure is er enkel voor inbreuken die raken aan het algemeen belang.

**De federale Ombudsman adviseert om in de omschrijving van wat kan onthuld worden de juridische term ‘algemeen belang’ op te nemen, om te vermijden dat personeelsleden feiten melden die enkel raken aan het persoonlijk belang.**

In het artikel 2, 4° van het wetsvoorstel staat dat de klokkenluider *niet met zekerheid* het algemeen belang van de onthulde informatie hoeft vast te stellen.

Ook in de wet van 15 september 2013 en in artikel 6 van de EU-richtlijn-2019/1937 is bepaald dat de melder enkel een redelijk vermoeden moet aantonen.

**De federale Ombudsman adviseert om, zoals in de wet van 15 september 2013 evenals in de EU-richtlijn-2019/1937 is bepaald, op te nemen dat een redelijk vermoeden volstaat. Het is aan de betrokken instantie (het interne of externe kanaal) om de feiten vast te stellen.**

In het wetsvoorstel is bepaald dat de wet van toepassing is op eenieder die de informatie meldt of openbaar maakt, met inbegrip van schrijvers, journalisten, documentairemakers, regisseurs en producenten.

De federale Ombudsman vraagt zich af of de wet inzake de klokkenluiderstatus de juiste plaats is om de bescherming van beroepsgroepen uit te werken voor wie andere specifieke regelgeving bestaat zoals de persvrijheid, de wet tot bescherming van de journalistieke bronnen, ... .

Het wetsvoorstel bepaalt verder dat de informatie al dan niet beroepshalve kan verkregen zijn.

Zowel in de wet van 15 september 2013 als in artikel 4, 1 van de EU-richtlijn 2019/1937 staat bepaald dat melden gebeurt binnen de professionele context.

# de federale Ombudsman

De wet van 15 september 2013 geeft een enge interpretatie aan professionele context. De melder is een personeelslid van de federale overheid (contractueel, statutair of stagiair) of een gewezen personeelslid dat maximum twee jaar de federale overheid heeft verlaten.

In de EU-richtlijn 2019/1937 is deze werkrelatie ruimer geïnterpreteerd. Ook zelfstandigen, aannemers, vrijwilligers, stagiaires, leveranciers, ... kunnen bescherming krijgen om reden van het melden.

De omzetting van de EU-richtlijn 2019/1937 naar nationale wetgeving, zal leiden tot een ruime interpretatie van 'werkrelatie'.

## ***Hoe kan gemeld worden ?***

In het wetsvoorstel is de klokkenluider iemand die meldt of die openbaar maakt.

Het openbaar maken is niet voorzien in de wet van 15 september 2013.

Binnen de EU-richtlijn 2019/1937 is het openbaar maken wel beschermd maar wel onder bepaalde voorwaarden: de melder deed eerst een interne en/of externe melding maar er zijn geen passende maatregelen genomen binnen de genoemde termijn, of de persoon heeft gegronde redenen om aan te nemen dat de inbreuk een dreigend of reëel gevaar kan zijn voor het algemeen belang, of er bestaat een risico op represailles bij externe meldingen, of het is niet waarschijnlijk dat de inbreuk doeltreffend wordt verholpen, wegens de bijzondere omstandigheden van de zaak.

**De federale Ombudsman adviseert om de mogelijkheid op te nemen om personen te beschermen die openbaar maken maar wel onder voorwaarden. Zoals in de EU-richtlijn 2019/1937 omschreven is, moet het publiek maken de laatste fase zijn, als het melden binnen het interne of externe kanaal niet tot een doeltreffende oplossing kan leiden.**

## ***Wie kan bescherming genieten en wat betekent bescherming?***

In de artikelen 2 en 3 wordt de bescherming verder uitgewerkt. De bescherming gaat verder dan de melder. Ook de facilitator die de klokkenluider bijstaat of helpt bij het uitvoeren van de melding kan een beroep doen op bescherming. Daarnaast kan ook familie van de melder bescherming genieten.

De vertrouwenspersoon integriteit, die in de wet van 15 september 2013 is opgenomen als laagdrempelig aanspreekpunt voor personeelsleden voor het krijgen van informatie en voor het geven van advies over de ontvankelijkheid van wat men wil melden, kan als een facilitator beschouwd worden. Deze vertrouwenspersoon integriteit heeft een beschermingsstatuut. Uit de praktijk blijkt het belang van vertrouwenspersonen integriteit voor het laagdrempelig informeren van personeelsleden over de meldprocedure en over de bescherming.

In artikel 4 van de EU-richtlijn 2019/1937 is bepaald dat moet voorzien worden in facilitators om informatie te geven in de werk gerelateerde context en dat deze facilitators dezelfde bescherming hebben als melders.



## de federale Ombudsman

Terwijl in artikel 2 van het wetsvoorstel een opsomming wordt gegeven van wie als familie van de melder kan worden beschermd, geeft de EU-richtlijn 2019/1937 in artikel 4 een ruimere omschrijving van personen die kunnen beroep doen op bescherming. Het gaat om derde personen die door hun persoonlijke of professionele relatie represailles dreigen op te lopen.

**Om uitsluiting van bepaalde personen te vermijden, adviseert de federale Ombudsman om een ruime omschrijving te hanteren, zoals in de EU-richtlijn 2019/1937, gebaseerd op het criterium 'slachtoffer zijn door een professionele of persoonlijke band met de melder'.**

Zowel in artikel 2,7° als in artikel 3 van het wetsvoorstel wordt een limitatieve opsomming gegeven van wat een represaille is. De federale Ombudsman merkt op dat deze opsommingen tweemaal opgenomen zijn met kleine verschillen.

De wet van 15 september 2013 voorziet in een niet-exhaustieve lijst van negatieve maatregelen. Ook artikel 19 van de EU-richtlijn 2019/1937 bepaalt dat het gaat over elke vorm van represaille tegen een beschermd persoon. In het artikel 19 is verder een niet-exhaustieve lijst van negatieve maatregelen opgenomen.

**Om te vermijden dat bepaalde negatieve maatregelen geen aanleiding kunnen geven tot bescherming, omdat ze niet zijn opgenomen in de lijst, adviseert de federale Ombudsman om te werken met een niet-exhaustieve lijst van negatieve maatregelen.**

- **Artikel 4 betreft het verwerven van de klokkenluidersstatus.**

In het wetsvoorstel is ervoor gekozen om de bevoegdheid tot de erkenning van de klokkenluidersstatus toe te kennen aan een speciaal samengestelde kamer van de rechtbank van eerste aanleg, bestaande uit een beroepsrechter en twee vertegenwoordigers van mensenrechtenorganisaties.

In de wet van 15 september 2013 wordt de bescherming van rechtswege toegekend door de federale Ombudsman aan de melder die een ontvankelijke melding heeft gedaan volgens de wettelijke procedure, evenals aan federale personeelsleden die betrokken worden bij het onderzoek, hun raadsmanen en de vertrouwenspersonen integriteit. Deze bescherming van rechtswege vereist geen verdere administratieve procedures. Uit de praktijk blijkt ook niet dat deze bescherming van rechtswege problemen oplevert.

De EU-richtlijn 2019/1937 bevat geen bepalingen over een procedure tot het verwerven van een beschermingsstatuut. In artikel 20 1, b. van de EU-richtlijn 2019/1937 wordt enkel verwezen naar het geven van bijstand indien de nationale wetgeving een *certificering tot beschermd persoon* zou voorzien.

De federale Ombudsman stelt vast dat deze procedure tot het verwerven van de klokkenluidersstatus via een juridische procedure overbodig is indien het interne of externe kanaal de bescherming van rechtwege zouden kunnen toekennen aan de melder. Enkel in het geval van openbaarmaking kan een erkenning door een daarvoor bevoegde instantie noodzakelijk zijn. Het kan overwogen worden om deze certificering aan een gerechtelijke instantie toe te wijzen zoals voorgesteld in het wetsvoorstel.

# de federale Ombudsman

- **Artikel 5 bepaalt de bescherming tegen gerechtelijke procedures als represaillemaatregel.**

In artikel 5 van het wetsvoorstel wordt bepaald dat een klokkenluider beschermd is tegen zowel burgerrechtelijke als strafrechtelijke vorderingen.

In de wet van 15 september 2013 is niets opgenomen over de bescherming tegen gerechtelijke procedures.

In artikel 21 van de EU-richtlijn 2019/1937 wordt beschreven dat personen met een beschermingsstatuut niet aansprakelijk kunnen worden gesteld voor het vrijgeven van informatie voor zover er redelijke grond was om te geloven dat het melden of openbaar maken noodzakelijk was om een inbreuk aan te kaarten. In gerechtelijke procedures kunnen beschermde personen niet aansprakelijk gesteld worden voor het melden of publiek maken van informatie. Artikel 21 bevat verder een aantal voorbeelden waarvoor personen die beschermd zijn onder de EU-richtlijn 2019/1937 niet kunnen worden aansprakelijk gesteld: laster, inbreuken op geheimhoudingsplicht, databescherming, inbreuken op arbeidsovereenkomsten, ... .

Bij de omzetting van de EU-richtlijn 2019/1937, zal de bescherming tegen gerechtelijke procedures opgenomen moeten worden in het nationaal recht.

- **Artikel 6 bepaalt de bescherming tegen buitengerechtelijke represaillemaatregelen.**

De beschermingsprocedure bij buitengerechtelijk represaillemaatregelen zou, volgens het wetsvoorstel, kunnen gebeuren in kortgeding op eenvoudig verzoekschrift van het slachtoffer.

In het artikel 6 van het wetsvoorstel wordt, net zoals in de wet van 15 september 2013 en in artikel 21, 5 van de EU-richtlijn 2019/1937 een beroep gedaan op de omkering van bewijslast. Het is aan diegene die de negatieve maatregel genomen heeft om het bewijs te leveren dat het geen verband houdt met de melding.

Binnen de wet van 15 september 2013 is een buitengerechtelijke procedure uitgewerkt. Het personeelslid dat meent slachtoffer te zijn van represailles richt zich tot de federale Ombudsman. Het is de federale Ombudsman die: zal vragen aan de betrokken overheidsdienst bewijs te leveren dat het geen represaillemaatregel betreft; een voorstel zal doen om de represaillemaatregel teniet te doen of te compenseren en zal voorstellen een tuchtprocedure op te starten tegen diegene die de represaillemaatregel nam.

In artikel 21 van de EU-richtlijn 2019/1937 is bepaald dat lidstaten de noodzakelijke maatregelen moeten nemen om beschermde personen te vrijwaren van represaillemaatregelen en dat ze moeten voorzien in maatregelen voor een volwaardig herstel of volledige compensatie.

Bij de omzetting van de EU-richtlijn 2019/1937 in nationaal recht, zal de bescherming tegen buitengerechtelijke procedures moeten worden uitgebreid.

- **Artikel 7 betreft juridische en andere bijstand voor klokkenluiders.**

In artikel 7 van het wetsvoorstel wordt bepaald dat klokkenluiders recht hebben op gratis informatie van een laagdrempelig en onafhankelijk kanaal. Klokkenluiders zouden ook recht moeten hebben op

# de federale Ombudsman

gerechtelijke, administratieve en psychosociale begeleiding. Tenslotte wordt bepaald dat de klokkenluider recht heeft op gratis tweedelijnsrechtsbijstand.

In de huidige wet van 15 september 2013 zijn het de federale Ombudsman en de vertrouwenspersonen integriteit die de melder informatie geven over de bescherming. Er is verder geen juridische bijstand voorzien. Uit de praktijk blijkt dat er wel nood is aan juridische en eventueel andere bijstand.

In de EU-richtlijn 2019/1937 wordt sterke nadruk gelegd op steunmaatregelen voor beschermde personen. Juridisch advies en juridische bijstand moeten worden aangeboden. De lidstaten kunnen ook andere vormen van bijstand aanbieden (zoals financiële of psychologische bijstand).

Bij de omzetting van de EU-richtlijn 2019/1937 zullen de bijstand en de ondersteuningsmaatregelen ten aanzien van de klokkenluiders uitgewerkt moeten worden in het nationaal recht.

- **Artikel 8 betreft het verlenen van bijstand aan buitenlandse klokkenluiders en hun familie.**

Dit betreft een politieke keuze waarover de federale Ombudsman zich niet uitspreekt.

## **5. Algemeen besluit**

De federale Ombudsman onderschrijft het belang om melders en andere betrokkenen die het slachtoffer kunnen worden van represailles volwaardig en efficiënt te beschermen, dit zowel voor de private als voor de publieke sector. Elk initiatief dat beoogt de bescherming uit te breiden, kan alleen maar toegejuicht worden.

Uit dit advies van de federale Ombudsman blijkt dat het wetsvoorstel DOC 55 1380/001 *teneinde klokkenluiders een wettelijke status te verlenen en bescherming te bieden*, elementen bevat waar de wet van 15 september 2013 voor de federale personeelsleden al op verschillende vlakken aan tegemoet komt en die verder uitgewerkt zullen worden bij de omzetting van de EU-Richtlijn 2019/1937 en dit ten laatste op 17 december 2021.

---

de federale Ombudsman

Leuvenseweg 48 bus 6  
1000 Brussel

T. 0800 99 962  
T. 02 289 27 27

E. [contact@federaalombudsman.be](mailto:contact@federaalombudsman.be)  
[www.federaalombudsman.be](http://www.federaalombudsman.be)